

# Riktlinjer för idéburet- offentligt partnerskap (IOP).

**PROGRAM**

Uttrycker värdegrund och önskvärd utveckling av verksamheten.

**POLICY**

Uttrycker ett värdegrundsbaserat förhållningssätt och principer för vägledning.

**STRATEGI**

Konkretiserar ett program eller en policy och utgör en grund för Prioritering.

**HANDLINGSPLAN**

Beskriver konkreta mål och åtgärder.

**RIKTLINJER**

Säkerställer ett riktigt agerande och en god kvalitet vid handläggning och utförande.

Beslutad av Kommunstyrelsens utskott för hållbar utveckling den 2020-04-14,  
§ 20.

Dokumentansvarig på politisk nivå: Kommunstyrelsens utskott för hållbar utveckling  
Dokumentansvarig på tjänstemannanivå: Hållbarhetschef

# Sammanfattning

## IOP i korthet

IOP är en samverkansmodell mellan en eller flera idéburna och offentliga aktörer.

Modellen bygger på:

- Fokus på en gemensam samhällsutmaning som saknar självklar lösning
- En väl fungerande dialog
- Samsyn kring mål och målgrupp
- Gemensamt ägarskap, engagemang och gemensam styrning
- Samfinansiering där både materiella och immateriella resurser räknas
- Samverkan som varken faller under upphandling eller föreningsbidrag.

## Kriterier för IOP i Örebro kommun

Förutom krav på idéburen aktör och allmänna grundförutsättningar (se s. 9) ska även följande kriterier uppfyllas för att Örebro kommun ska ingå IOP:

- Förutsättningarna att nå kommunens mål inom aktuellt område bedöms stärkas genom IOP.
- Partnerskapet bedöms skapa mervärde för målgruppen.
- Det finns förutsättningar hos samtliga parter för det engagemang och den insats som krävs för att tillsammans utvärdera och utveckla verksamheten.
- Partnerskapet är samfinansierat, där alla parter tydligt bidrar i budget med materiella eller/och immateriella resurser.
- Partnerskapet utgår från en gemensam samhällsutmaning i överensstämmelse med kommunens politiska prioriteringar.
- Partnerskapet bygger på en samsyn kring målen och målgruppen.
- Verksamheten ska vara fri från illegala droger och alkohol.

## Rådgivande funktion

Till stöd för kommunens verksamheter i att bedöma om IOP är en relevant modell för samverkan i konkreta fall, finns en rådgivande funktion som nås via [iop@orebro.se](mailto:iop@orebro.se).

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<i>IOP i korthet .....</i>	3
<i>Kriterier för IOP i Örebro kommun.....</i>	3
<i>Rådgivande funktion.....</i>	3
<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
Syfte.....	5
Samverkan mellan kommunen och civila samhället.....	5
Hållbar samhällsutveckling .....	5
<b>IOP – en modell för att möta samhällsutmaningar .....</b>	<b>5</b>
Samverkansmodellen IOP.....	5
<i>Vad är IOP? .....</i>	5
<i>När är IOP en lämplig modell? .....</i>	6
<i>När är IOP inte en lämplig modell?.....</i>	6
Juridiska aspekter.....	6
<i>Kommunallagen .....</i>	6
<i>Lagen om offentlig upphandling .....</i>	6
<i>EU:s statsstödsregler .....</i>	7
Initiativtagare till IOP.....	7
IOP och principerna för samverkan.....	7
<i>Kvalitet .....</i>	7
<i>Dialog.....</i>	7
<i>Långsiktighet .....</i>	8
<i>Öppenhet.....</i>	8
<i>Självständighet och oberoende .....</i>	8
<i>Mångfald.....</i>	8
<b>Användning av IOP i Örebro kommun.....</b>	<b>8</b>
Kommunen som part i IOP .....	8
<i>Samfinansiering .....</i>	8
<i>Organisation.....</i>	8
Idéburen aktör som part i IOP .....	9
Grundförutsättningar.....	9
Kriterier för IOP i Örebro kommun.....	9
Bedömning och beslut.....	10
Uppföljning och utvärdering.....	10
<b>Stöd till kommunens verksamheter.....</b>	<b>10</b>
Rådgivande funktion.....	10
IOP-överenskommelsens innehåll.....	10
<i>Uppgifter från idéburen part .....</i>	10
<i>Överenskommelsens innehåll .....</i>	11
Angränsande samverkansformer.....	11
<b>Ordlista .....</b>	<b>11</b>
<i>Idéburen aktör .....</i>	11
<i>Materiell/immateriell resurs .....</i>	11
<i>Målgrupp .....</i>	12
<i>Offentlig sektor.....</i>	12

# Inledning

## Syfte

Syftet med riktlinjerna för idéburet-offentligt partnerskap (IOP) är att utgöra stöd till kommunens verksamheter när det gäller synen på IOP som samverkansmodell samt grund för bedömning av när den är lämplig att använda sig av.

## Samverkan mellan kommunen och civila samhället

Örebro kommun strävar efter att utveckla sin samverkan med civilsamhället, en viljeriktning som uttrycks både i *Policy om samverkan med det civila samhället* (2008) liksom den årliga *Övergripande strategi med budget. I Överenskommelsen om samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen* (2010) som är ett ömsesidigt dokument mellan parterna, lyfts principerna kvalitet, dialog, långsiktighet, öppenhet, självständighet och mångfald fram som grundläggande för all samverkan. Samverkansmodellen IOP som togs fram 2010 av Forum – idéburna organisationer med social inriktning, skapar andra möjligheter för samverkan och har tydlig bäring på de i Örebro överenskomna principerna.

## Hållbar samhällsutveckling

Samverkan mellan Örebro kommun och civilsamhället ska bidra till en hållbar samhällsutveckling utifrån demokratiska och sociala aspekter liksom ekologiska och ekonomiska, med bäring på målen i Agenda 2030. I Örebro står vi inför både lokala och globala samhällsutmaningar där vi är i behov av att hitta gemensamma lösningar med medborgarens bästa i centrum. Utmaningarna är komplexa och vi behöver hitta sätt att utveckla samverkan mellan samhällsaktörer men också arbetssätt som integrerar hållbarhet i ett brett perspektiv och skapar effekt inom flera olika områden t. ex. miljö, klimat, mänskliga rättigheter och integration. IOP som samverkansmodell kan utgöra ett verktyg för att styra utvecklingen i önskad riktning.

# IOP – en modell för att möta samhällsutmaningar

## Samverkansmodellen IOP

### Vad är IOP?

IOP är ett partnerskap där två - eller flera - aktörer inom offentlig respektive ideell sektor ser ett mervärde i att samarbeta för att nå ett gemensamt mål. Modellen burkar beskrivas som en väg för samverkan mellan upphandling och föreningsbidrag och får enbart användas i de fall det inte finns en marknad att ta hänsyn till. IOP innebär att parterna skapar en ny, gemensam, verksamhet där samtliga bidrar in till finansieringen som kan bestå av både materiella och immateriella resurser. Partnerskapet bygger på en samsyn kring mål och målgrupp och kännetecknas av gemensamt ägarskap och engagemang samt gemensam styrning för verksamheten, som likvärdiga parter. Verksamheten ska följas upp kontinuerligt och anpassas utifrån de ibland växlande behov som utmaningen innebär.

### **När är IOP en lämplig modell?**

Framförallt lämpar sig IOP som samverkansform när det är den gemensamma utmaningen som står i fokus, snarare än en färdig verksamhetsidé eller beställning. Modellen är särskilt lämplig när det handlar om komplexa samhällsutmaningar där det saknas färdiga paketlösningar eller välfärdstjänster att upphandla. Under förutsättning att IOP bygger på ett tydligt tillsammanskap och en vilja från samtliga parter att i dialog utveckla verksamheten möjliggör modellen ett kreativt utforskande av lösningar.

### **När är IOP inte en lämplig modell?**

I de fall där parterna identifierar en gemensam samhällsutmaning men möjligheten att aktivt samverka saknas finns inte grund för att ingå IOP. Modellen är inte heller lämplig om bedömningen är att målen kan nås utan aktiv samverkan, där ett gemensamt ägarskap och engagemang för verksamheten inte bidrar till något mervärde för målgruppen.

## **Juridiska aspekter**

Det finns ingen legaldefinition på vad som är ett ”Idéburet-Offentlig Partnerskap” och de samverkanslösningar som IOP utgör är inte lätta att placera på den juridiska kartan. Området är fortfarande till viss del osäkert och det rättsliga utrymmet för IOP kommer sannolikt att klargöras genom praxis.

### **Kommunallagen**

IOP möjliggör inte avsteg från den lagstiftning som kommunen är bunden av. Kommunallagens bestämmelser om vad en kommun får ägna sig åt och hur verksamheten får bedrivas gäller, om inte undantag finns i speciallagstiftning, oavsett om en verksamhet drivs inom ramen för IOP eller i någon annan form. Det innebär att en överenskommelse som slutits genom IOP ska reglera en uppgift som i sig är förenlig med kommunallagen. Verksamheten måste alltså vara av allmänt intresse drivas utan vinstsyfte, inte gynna någon enskild o.s.v. De kommunalrättsliga principerna bygger också på att kommunmedlemmarna behandlas lika och att det gemensamma intresset är lokaliserat till kommunen eller dess medlemmar. Kommunen ska också ha insyn i och kunna följa upp verksamheten. Samverkan med lokalt verksamma organisationer för att nå gemensamma samhällsmål är normalt väl förenliga med allmänintresset. Frågan om en verksamhet som bedrivs enligt IOP-modellen i sig är kompetensenlig enligt Kommunallagen har inte något entydigt svar utan måste prövas i varje enskilt fall.

### **Lagen om offentlig upphandling**

När kommunen köper varor eller tjänster ska dessa upphandlas enligt lag om offentlig upphandling (LOU). Ett samarbete inom ramen för IOP får inte innebära att kommunen bryter mot upphandlingslagstiftningen. Vilka tjänster som kan undantas från upphandlingsplikten är en central fråga när det gäller möjlighet att ingå avtal enligt IOP-modellen. Eftersom förutsättningarna för IOP varierar både beträffande samarbetsformer som verksamheter är det omöjligt att generellt ange om modellen är förenlig med bl.a. upphandlingsrätten. IOP-överenskommelser utgör inte heller någon tydlig avtalsmodell vilket gör det omöjligt att göra en generell bedömning av huruvida dessa omfattas av LOU eller inte. En bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet, med utgångspunkt i verksamhetens specifika egenskaper och reglering samt av överenskommelsens innehåll. Tjänster som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla kan inte bli föremål för IOP eftersom en överenskommelse som detaljregleras och syftar till att täcka ett på förhand definierat behov sannolikt utgör ett upphandlingspliktigt kontrakt. Omvänt skulle en mer allmänt hållen beskrivning av ändamålen för kommunens ekonomiska stöd tala för att det inte är fråga om offentlig upphandling. IOP ska inte blandas ihop med de föreningsbidrag som kommunen kan

utge. Sådana bidrag innebär inget konkret samarbete mellan en idéburen organisation och kommunen.

### **EU:s statsstödsregler**

Även EU:s statsstödsregler måste beaktas vid ingående av IOP. Statsstödsreglerna innehåller gränser för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel få stödja en viss verksamhet. Statsstöd får inte lämnas om det inte godkänts av kommissionen eller utformats enligt särskilda undantagsregler. Målet med reglerna är att medlemsstaterna, inklusive kommuner och landsting inte snedvrider konkurrensen på EU:s inre marknad. När en kommun stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det leder till att mottagaren får en fördel jämfört med andra aktörer på marknaden kan det utgöra ett otillåtet statsstöd. Att redogöra för statsstödsreglerna på något djupare plan låter sig inte göras i det här sammanhanget. Om ett förfarande kan strida mot dessa bestämmelser beror både på tjänstens karaktär och värde och frågan måste utredas inför varje aktuell IOP.

## **Initiativtagare till IOP**

Både Forum – idéburna organisationer med social inriktning och Sveriges kommuner och regioner (SKR) förordar att initiativet till IOP kommer från civilsamhället, för att undvika risken att kommunen hamnar i en beställarroll. För att betona vikten av dialog och tillsammanskap förordar Örebro kommun att initiativ tillåts komma både från kommun och civilsamhälle. Så länge initiativet utgår från ett intresse för en utforskande samverkan kring en gemensam samhällsutmaning är det inte avgörande vilken part som bjuder in till dialog i det första skedet.

## **IOP och principerna för samverkan**

För att förtydliga hur IOP relaterar till *Överenskommelsen om samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen* beskrivs modellen nedan med utgångspunkt i principerna.

### **Kvalitet**

- Ett välfungerande IOP skapar mervärde för den identifierade målgruppen. Det parterna gör tillsammans, med gemensamma resurser och gemensam resursanvändning, ger större effekt än det de kan åstadkomma var för sig. Civilsamhället kan bidra med resurser som är unika för dess särart och kommunen utifrån sina särskilda förutsättningar.
- IOP som samverkansmodell skapar möjlighet till flexibilitet. När vi undersöker, utvärderar och utvecklar verksamheten tillsammans har vi också möjlighet att följa med i samhällsutvecklingen och anpassa verksamheten utifrån förändrade behov.

### **Dialog**

- Det är viktigt att parterna ger varandra möjlighet att föra dialog i ett tidigt skede kring komplexa samhällsutmaningar och förutsättningarna för ett eventuellt IOP.
- Kommunen har ett ansvar att identifiera samhällsutmaningar där samarbete med civilsamhället skulle kunna skapa lösningar, och bjuda in till dialog i ett så tidigt skede som möjligt. Det är också viktigt att kommunen är lyhörd för civilsamhällets vilja till dialog och tar tillvara den kompetens och särskilda insyn i olika delar av samhället som idéburna aktörer besitter.
- En fungerande dialog och relation behöver stå i fokus för att partnerskapet ska hålla över tid och generera de mervärden parterna önskar i relation till målen.

- För en välfungerande dialog behöver parterna besitta kunskap om och förståelse för varandras villkor och arbetsätt.

#### **Långsiktighet**

- IOP är en långsiktig överenskommelse mellan två eller flera parter där alla bidrar in till den gemensamma budgeten som kan bestå av både materiella och immateriella resurser. Tidsramen bör vara flerårig, med variation utifrån parternas förutsättningar och prioriteringar liksom de mål man satt upp.

#### **Öppenhet**

- För ett lyckat samarbete med IOP som modell krävs en öppenhet mellan parterna liksom respekt för varandras olika förutsättningar, möjligheter och prioriteringar.
- Det finns inte något självändamål med att upprätthålla ett IOP om behovet av samarbetet av någon anledning upphör; det gemensamma ägarskapet möjliggör att man förändrar eller rentav avslutar samarbetet utifrån samhällets utveckling eller om parternas förutsättningar ändras.

#### **Självständighet och oberoende**

- Kommunen ska inte detaljreglera verksamheten i IOP, eftersom det då snarare är en fråga om köp av tjänst vilket regleras i lagen om offentlig upphandling. IOP bygger på de ingående parternas självständighet och frivillighet att i samverkan skapa något nytt.
- Parterna är självständiga och jämbördiga och ska respektera varandras integritet, särart och oberoende i partnerskapet.
- Upphör möjligheten till samarbete av någon anledning har parterna rätt att dra sig ur överenskommelsen. Den skriftliga överenskommelsen reglerar uppsägningstid i de fall någon part önskar lämna samarbetet.

#### **Mångfald**

- IOP bidrar till mångfalden av samverkansmodeller och nya möjligheter till samhällsutveckling.

## **Användning av IOP i Örebro kommun**

### **Kommunen som part i IOP**

Till skillnad från andra samverkansformer kräver IOP ett särskilt engagemang med fokus på dialog för att gemensamt styra och utveckla verksamheten. För att samverkan ska vara framgångsrik krävs bland annat att personer med i sammanhanget relevanta uppdrag ges möjlighet att ingå i den styrgrupp som kontinuerligt utvärderar och utvecklar verksamheten.

#### **Samfinansiering**

Samfinansieringen av IOP innebär att parterna kan gå in med både materiella och immateriella resurser. Det kan handla om t e x ekonomiska resurser och lokaler, men även kompetens, kunskap, kontakter m.m. Även i de fall där det enbart är kommunen som bidrar med ekonomiska resurser i samarbetet är IOP mer än en finansieringsmodell eftersom det är innehållet, de gemensamma målen och tillsammanskapet som står i fokus.

#### **Organisation**

IOP bygger på gemensamt ägarskap och engagemang och som en förutsättning för det ska en styrgrupp inrättas i samband med att parterna tecknar en överenskommelse. Styrgruppen leder, utvärderar och följer upp verksamheten kontinuerligt. För att



verksamheten ska kunna vara kreativ, utforskande och flexibel så krävs förutom relevant mandat också ett personligt engagemang för den verksamhet som parterna skapar tillsammans. För kommunens del innebär det att varje IOP behöver vara väl förankrat i organisationen och att resursfrågan hanteras som en grundförutsättning i ställningstagandet till IOP som lämplig samverkansform.

## Idéburen aktör som part i IOP

Följande punkter ska uppfyllas av idéburen aktör för att vara aktuell som part i ett IOP med Örebro kommun:

- Har undertecknat *Överenskommelsen om samverkan i Örebro mellan det civila samhället och kommunen*.
- Är en juridisk person fristående från offentlig sektor. Inga krav på specifik associationsform.
- Har ett allmännyttigt syfte.
- Eventuellt överskott ska återinvesteras i verksamheten och får inte delas ut till privatpersoner eller juridisk person med vinstsyfte.
- Ska vara uppbyggd och fungera enligt demokratiska principer, samt ta ställning för demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet och inkludering.
- Idéburen parts särintresse får inte stå i strid med kommunens styrdokument eller gällande lagstiftning.
- Den idéburna partens verksamhet ska vara förenlig med målsättningen om ett samhälle fritt från våld, narkotika, doping och skadligt bruk av alkohol, tobak samt spel om pengar med negativa konsekvenser för individen.
- Idéburen parts verksamhet får inte leda till diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller religiös tillhörighet.
- Ska inte ha skatteskulder.
- Ha relevant kunskap och erfarenhet.
- Ha ett intresse för dialog och tillsammanskap.

## Grundförutsättningar

Följande punkter är grundläggande för möjligheten att ingå IOP:

- Partnerskapet är förenligt med kommunallagen
- Partnerskapet är förenligt med EU:s statsstödsregler.
- Partnerskapet är inte ett köp av tjänst eller verksamhet utan en samfinansierad insats eller verksamhet.
- Partnerskapet är inte en del av grundfinansiering till civilsamhällets organisationer (föreningsbidrag)
- Partnerskapet detaljregleras inte av kommunen.
- Partnerskapet tydliggörs i skrift och handling som en samfinansierad och ömsesidig samverkansrelation.
- Partnerskapet avses pågå under längre tid och utvecklas genom gemensam uppföljning, utvärdering och gemensamma beslut.

## Kriterier för IOP i Örebro kommun

Utöver grundförutsättningarna ska följande kriterier uppfyllas för att Örebro kommun ska ingå IOP:

- Förutsättningarna att nå kommunens mål inom aktuellt område bedöms stärkas genom IOP.
- Partnerskapet bedöms skapa mervärde för målgruppen.
- Det finns förutsättningar hos samtliga parter för det engagemang och den insats som krävs för att tillsammans utvärdera och utveckla verksamheten.
- Partnerskapet är samfinansierat, där alla parter tydligt bidrar i budget med materiella eller/och immateriella resurser.
- Partnerskapet utgår från en gemensam samhällsutmaning i överensstämmelse med kommunens politiska prioriteringar.
- Partnerskapet bygger på en samsyn kring målen och målgruppen.
- Verksamheten ska vara fri från illegala droger och alkohol.

## Bedömning och beslut

Innan en överenskommelse om IOP sluts ska en bedömning av initiativet göras utifrån riktlinjerna och även förankras hos politiskt ansvarig nämnd. Bedömningen ska göras utifrån en konsekvensanalys som innefattar juridiskt, ekonomiskt och organisatoriskt perspektiv.

Respektive nämnd beslutar om IOP inom nämndens verksamhets- och ansvarsområde.

## Uppföljning och utvärdering

Ingångna IOP-överenskommelser ska följas upp minst en gång per år. I samband med att en överenskommelse löper ut eller står inför att förlängas bör en mer djupgående utvärdering av samarbetet genomföras av kommunen i samverkan med övriga ingående parter.

Riktlinjerna för IOP bör utvärderas och vid behov revideras senast 2023.

## Stöd till kommunens verksamheter

### Rådgivande funktion

Till stöd för kommunens verksamheter i att bedöma om IOP är en relevant modell för samverkan i konkreta fall, finns en rådgivande funktion som Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för att bemanna.

Funktionen nås via [iop@orebro.se](mailto:iop@orebro.se)

### IOP-överenskommelsens innehåll

Ett ingånget partnerskap ska tydliggöras i en skriftlig överenskommelse som en ömsesidig samverkansrelation. Nedanstående punkter ska vara vägledande.

#### Uppgifter från idéburen part

Dessa uppgifter förväntas idéburen part kunna lämna in:

- Stadgar
- Beskrivning av organisationens verksamhetsidé och ordinarie verksamhet

- Årsmötesprotokoll
- Verksamhetsberättelse
- Ekonomisk berättelse med bokslut
- Revisionsberättelse
- Verksamhetsplan och styrelseförteckning
- Uppgift om medlemsantal

### Överenskommelsens innehåll

Parterna ska inför varje enskilt partnerskap komma överens kring nedanstående punkter. Överenskommelsen ska utformas så att det tydligt framgår vad som gäller. Överenskommelsen ska så långt det är möjligt knytas till funktioner, snarare än personer.

- Syfte med överenskommelsen.
- Mål med verksamheten.
- Värdegrund/förhållningssätt.
- Målgrupp.
- Insatser och åtaganden, vem som gör vad.
- Organisation, ansvarsfördelning, styrgruppens utformning.
- Försäkring och arbetsgivaransvar.
- Dokumentation och redovisning.
- Ekonomi, samfinansiering, vem som bidrar med vilka resurser.
- Tidsram för överenskommelsen.
- Uppföljningens omfattning och innehåll.
- Omförhandling, uppsägning, hävning och tvist.

### Angränsande samverkansformer

Förutom IOP finns nedanstående formaliserade samverkansformer inom Örebro kommun. I de fall IOP inte bedöms vara en lämplig samverkansform kan det finnas andra möjligheter. Läs mer om dem på orebro.se.

- Upphandling (t ex reserverade kontrakt)
- Bidrag (t ex föreningsbidrag, projektstöd, utvecklingsstöd)
- Sociala investeringar
- Dialog och samråd

## Ordlista

### Idéburen aktör

Som idéburen aktör räknas organisationer som är skilda från det offentliga, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen. Det kan vara allt från nätverk, ideella föreningar till registrerade trossamfund med mera. Idéburens aktörer bidrar till samhörighet mellan människor, ökar den enskilda individens möjligheter till personlig utveckling samt utgör ett forum för deltagande i demokratiska processer. Andra begrepp som ofta avser samma sak är den det civila samhället, den ideella sektorn, frivilligheten m. fl.

### Materiell/immateriell resurs

Materiella resurser är till exempel byggnader, landområden och lösöre. Immateriella resurser är till exempel kunskap, relationer eller datorprogram.

**Målgrupp**

Med målgrupp avses i det här dokumentet dem eller det som kan komma att utgöra föremål för de mål som parterna samverkar kring såsom sociala grupper eller miljön.

**Offentlig sektor**

Offentlig sektor innefattar sådan verksamhet som bedrivs med hjälp av skattebetalarnas pengar. T ex drivs vård, skola och omsorg ofta inom ramen för offentlig sektor (av staten, regionen eller kommunen). Jämfört med andra länder har Sverige en förhållandevis stor offentlig sektor.